

O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A EMENDA CONSTITUCIONAL: FRICÇÃO OU HARMONIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO?

THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY AND CONSTITUTIONAL AMENDMENT: FRICTION OR HARMONY IN THE BRAZILIAN DEMOCRATIC RULE OF LAW?

Victor de Freitas¹

Rubens Beçak²

RESUMO

O artigo investiga a natureza da relação entre o princípio da Segurança Jurídica e o processo de emendamento constitucional no Estado Democrático de Direito brasileiro. Partindo da Constituição Federal de 1988 como marco da afirmação da cidadania e dos direitos fundamentais, inclusive trabalhistas, analisa-se a aparente tensão entre dois institutos que coexistem na estrutura normativa: a Segurança Jurídica, que demanda estabilidade, previsibilidade e confiabilidade; e o poder de reforma constitucional, que expressa a necessidade democrática de evolução do texto. Mediante análise ontológica dos conceitos de Estado Democrático de Direito, Constitucionalismo, Segurança Jurídica e Emendamento Constitucional, constrói-se os vetores para investigação da tensão que, em interpretação a partir do embate entre Constitucionalismo e Democracia enquanto conceitos fundantes, demonstra-se que a interação não configura conflito externo e catastrófico, mas tensão interna e produtiva. Conclui-se, então, tratar-se de fricção harmônica produtiva na qual estabilidade e mudança refinam-se reciprocamente, orientadas ao fim comum da proteção dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o estudo contribui para pesquisas empíricas posteriores que verifiquem se essa harmonia ontológica se confirma na prática constitucional brasileira na quantidade e qualidade do processo de reforma visando a concretização dos Direitos Fundamentais.

Palavras-chave: Segurança Jurídica. Emenda constitucional. Estado Democrático de Direito. Constitucionalismo. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP – USP. E-mail: vam.freitas@usp.br

² Docente do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – FDRP – USP. E-mail: prof.becak@usp.br

The article investigates the nature of the relationship between the principle of Legal Certainty and the constitutional amendment process in the Brazilian Democratic Rule of Law. Starting from the 1988 Federal Constitution as a milestone in the affirmation of citizenship and fundamental rights, including labor rights, it analyzes the apparent tension between two institutes that coexist within the normative structure: Legal Certainty, which demands stability, predictability, and reliability; and the constitutional reform power, which expresses the democratic need for textual evolution. Through ontological analysis of the concepts of Democratic Rule of Law, Constitutionalism, Legal Certainty, and Constitutional Amendment, vectors are constructed for investigating the tension which, interpreted through the conflict between Constitutionalism and Democracy as founding concepts, demonstrates that the interaction does not constitute an external and catastrophic conflict, but rather an internal and productive tension. It is concluded, therefore, that this is a productive harmonic friction in which stability and change mutually refine each other, oriented toward the common goal of protecting fundamental rights. In this sense, the study contributes to subsequent empirical research that may verify whether this ontological harmony is confirmed in Brazilian constitutional practice regarding the quantity and quality of the reform process aimed at realizing Fundamental Rights.

Keywords: Legal certainty. Constitutional amendment. Democratic Rule of Law. Constitutionalism. Fundamental Rights.

1. INTRODUÇÃO

A Assembleia Nacional Constituinte, inaugurada em 1987, foi um marco fundamental na história constitucional brasileira, pois responsável pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Conhecida e reconhecida por "Constituição-cidadã", sua nomenclatura não se reveste de mero simbolismo retórico, mas encerra um projeto normativo concreto de afirmação da cidadania como status jurídico-político capaz de assegurar participação democrática e acesso efetivo a direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais trabalhistas, em ruptura com o regime autoritário precedente.

Seu contexto se enquadra no que Arato chamou de Processo Constituinte Pós-Soberano, caracterizado pela ruptura da legitimidade de um regime autoritário seguida de uma transição pactuada para o regime democrático, mantendo-se certa continuidade jurídica (ARATO, 2016 *apud* LIMA, 2018) a justificar a pressão em esperança popular presente no processo. Na Constituinte brasileira, essa intensa pressão apresentou-se repleta de demandas diversas, o que gerou contradição de interesses a influenciar diretamente a forma da nova Carta. O resultado foi a formação de uma Constituição analítica e detalhada, ainda que a maioria dos parlamentares constituintes sinalizassem preferir um texto conciso (MELO, 2013). Seu

caráter dirigente foi o que, no fim, conferiu-lhe a legitimidade necessária no cenário pós-autoritário (FERRAZ JUNIOR, 1989 *apud* MORAES, 2014).

O arcabouço da Constituição de 1988 está sustentado por dois pilares: o Constitucionalismo e o Estado Democrático de Direito. Em razão disto se justifica a presença da Segurança Jurídica como partícipe fundamental na estrutura do Estado Democrático de Direito. O instituto, ao representar os ideais de confiabilidade, estabilidade e previsibilidade, volta-se à proteção e garantia do espírito social fundado no Estado de Direito e no Constitucionalismo. Contudo, de mesmo modo inserido no ordenamento constitucional, encontra-se prevista a Emenda Constitucional, representando o meio de alteração da Constituição, conducente ao fenômeno da mutação e evolução constitucional. Neste aspecto, em análise preliminar, as emendas põem-se em tensão com a Segurança Jurídica, em oposição à sua apregoada estabilidade, desafiando a compatibilidade entre os institutos e a "saúde" constitucional.

Este enigma reforça-se ainda pelo avultado número de emendas observado desde a promulgação da Carta Magna. A Constituição Cidadã — sobre a qual depositam-se profundas expectativas — tornou-se a Constituição brasileira mais alterada na história da Nação. Somente no ano de 2022, por exemplo, quebrou-se o recorde de alterações por ano com 14 emendas promulgadas. Até hodiernamente, o Texto Constitucional já alcançou o número surpreendente de 144 alterações desde sua vigência — considerando as emendas de revisão de 1994 e os tratados internacionais de direitos humanos recepcionados no ordenamento interno com força constitucional³. Dentre essas reformas, merece destaque a Emenda Constitucional nº 45/2004 — conhecida como "Reforma do Judiciário" —, que trouxe modificações estruturais significativas ao sistema de justiça brasileiro, incluindo a ampliação da competência da Justiça do Trabalho (art. 114, CF/88) e a constitucionalização dos tratados internacionais de direitos humanos (art. 5º, §3º).

Diante disto, questiona-se a natureza da relação entre os institutos subsumidos na mesma estrutura jurídico-constitucional. Se constituem catástrofe irremediável ou uma "tensão cooriginária", reforçando o Estado Democrático de Direito. A questão que emerge, então, é: *O*

³ Agência Senado. Ano de 2022 tem número recorde de emendas constitucionais. 26 dez. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/26/ano-de-2022-tem-numero-recorde-de-emendas-constitucionais>. Acesso em: 19 fev. 2024

princípio da Segurança Jurídica e a Emenda Constitucional, fricção ou harmonia no Estado Democrático de Direito brasileiro?

Nesta investigação, a priori, pretendia-se adentrar no universo empírico das emendas constitucionais brasileiras, observando-se quais as razões de seu excessivo uso, bem como suas consequências no ordenamento. Contudo, entendeu-se que tal empirismo demanda um aprofundamento teórico-doutrinário dos conceitos, bem como uma resposta ontológica que sirva de pedra de toque a esta possível análise pragmática da relação entre eles. Então, orientou-se este trabalho para a construção de uma resposta teórico-abstrata à problemática apresentada a partir da ontologia dos institutos, investigando o âmago da relação entre a Segurança Jurídica e a Emenda Constitucional em suas essências à luz do contexto estrutural e axiológico do Estado Democrático de Direito e do Constitucionalismo.

Assim, em um primeiro momento, discorre-se sobre o Estado Democrático de Direito e o Constitucionalismo, a Segurança Jurídica e a Emenda Constitucional, cada qual isoladamente, buscando compreender suas razões e prescrições diante do cenário nacional. Após, conjugam-se tais razões e prescrições na formulação de resposta à questão, buscando-se aferir a natureza da coexistência dos institutos sob o mesmo ordenamento constitucional e suas implicações para a cidadania no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro.

2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O CONSTITUCIONALISMO: CONTEXTO E ESTRUTURA, SIGNIFICADO E TÉCNICA.

Inicialmente, é a partir do Estado Democrático de Direito, como contexto e como estrutura, e do Constitucionalismo, como significado e como técnica, que a Segurança Jurídica e o Emendamento Constitucional norteiam-se em suas primordiais razões e valores; daqueles, estes haurem sentido e tangibilidade. Nesse perscrutar, a dualidade dos conceitos fundantes da ordem jurídico-constitucional brasileira de 1988 justifica-se aqui como explicação às formas de sua participação no processo constituinte de 1987 - demonstrado como processo de transição democrática sobre o qual sobrepunham-se vultosas expectativas.

Como contexto, o Estado Democrático de Direito representou o resultado da evolução sócio-histórica do Estado de Direito, que "essencialmente significa a submissão do

Estado à ordem jurídica, de maneira a salvaguardar as liberdades, evitando as arbitrariedades do poder" (Sousa, 2022, p. 120). Nesse viés evolutivo, identifica-se o caminho da formação do arcabouço de princípios e de direitos que informou a esperança nacional na Assembleia Nacional Constituinte para a determinação dos fins do Estado brasileiro a fim de formá-lo como um Estado Democrático de Direito. Segundo a doutrina, três seriam as fases (ou "paradigmas") para tanto, quais sejam: a Liberal, a Social e, por fim, a Democrática. Conduzidas pela evolução dos Direitos Fundamentais, cada fase representou a incorporação de demandas sociais tidas por essenciais ao escopo e estrutura do Estado, traduzidas em gerações ou dimensões de direitos, aumentando progressivamente sua complexidade e caráter interventor (BEÇAK, 2011).

Na fase liberal, durante a Idade Moderna, o Estado de Direito originou-se enaltecendo o princípio da legalidade como limitação ao poder absolutista, consagrando os direitos de primeira dimensão: liberdades civis e políticas voltadas à proteção do indivíduo contra o arbítrio estatal (HORTA, 2002). Contudo, a igualdade meramente formal e a ausência de condições materiais para o exercício dessas liberdades geraram crises que impuseram a ruptura com o liberalismo não interventor. Assim, consolidou-se o Estado Social de Direito, que assumiu papel ativo e intervencionista para a realização de direitos de segunda dimensão: direitos sociais, econômicos e culturais, especialmente educação, trabalho e saúde (BEÇAK, 2011).

Agora, não obstante os avanços, a expansão do escopo estatal possibilitou manifestações autoritárias que instrumentalizaram a temática social, evidenciando a ausência de elemento constitutivo capaz de impedir tais desvios (SILVA, 2005). É em correção a tal incongruência que, por fim, surge o Estado Democrático de Direito. Inaugurando o terceiro paradigma ao inserir o princípio democrático, este consolida a soberania popular como participação efetiva do povo nos mecanismos de produção e controle das decisões políticas em todos os níveis (SILVA, 2005). No âmbito dos Direitos Fundamentais, lança-se luz à terceira dimensão: direitos de solidariedade ou direitos difusos, que incluem a paz, a autodeterminação dos povos, o desenvolvimento, o meio ambiente, a proteção ao consumidor e à infância (HORTA, 2002).

Dessa forma, o Estado Democrático de Direito, quando da Constituinte brasileira de 1987, trazia consigo profunda carga histórico-valorativa, postando-se como "a grande aspiração daqueles que querem ver respeitados os direitos humanos" (SOUZA, 2022, p. 120) pelo qual lutava-se a partir e por meio do Constitucionalismo. Manifesto como reforço dos

valores impressos no Estado Democrático a se fundar e como seu instrumento de materialização, o Constitucionalismo evidenciou-se, *a priori*, de natureza substantiva, exprimindo significado e essência e, *a posteriori*, de natureza técnico-política, conferindo tangibilidade aos valores que reforçava.

Nesta dualidade, por significado diz-se de sua carga valorativa ao passo que Constitucionalismo não é "termo neutro de uso meramente descritivo, dado que engloba em seu significado o valor que antes estava implícito nas palavras Constituição e constitucional" (MATTEUCCI, 1998, p. 247). Trata-se de seus perenes atributos, quais sejam os princípios do Governo Limitado, da Separação de Poderes e do próprio Estado de Direito e de seu fim, "um valor que poderemos resumir na defesa dos direitos da pessoa, do indivíduo, do cidadão" (MATTEUCCI, 1998, p. 248). É este que, como "movimento intelectual operou em informar o próprio processo constituinte, atuando decisivamente no processo de mutação constitucional". (HORTA, 2002, p. 104)

E, por técnica, diz-se da "técnica jurídica pela qual é assegurado aos cidadãos o exercício dos seus direitos individuais e, ao mesmo tempo, coloca o Estado em condições de não os poder violar" (MATTEUCCI, 1998, p. 248). Assim, o Constitucionalismo, que, *a priori*, opera espiritualmente enquanto significado valorativo, logo, *a posteriori*, se concretiza em técnica textual para a limitação do poder.

Logo, da conjugação das dualidades destes conceitos, compreende-se o processo de confecção da Constituição Cidadã e o arcabouço axiológico que a fundamenta. Nesse contexto, surge "uma nova perspectiva de vida política, fundada, por um lado, em elementos materiais de grande nobreza — os direitos fundamentais —, e por outro, em sofisticadas técnicas de estruturação e controle do poder— o constitucionalismo" (HORTA, 2002, p. 21)

3. SEGURANÇA JURÍDICA

A conceituação da Segurança Jurídica é fenômeno recente se comparado ao seu significado, que é intrínseco às sociedades e a qualquer relação social (HIRSCH, 2012). Nesse sentido, entende-se que a Segurança Jurídica é imbricada à própria noção de Direito, revestindo-se como um de seus fins e razão fundamental (NUNES, 2007).

Em seu conteúdo, enquanto fator imanente ao Direito, o princípio desenvolveu-se em prática à medida que se incorporou na estrutura jurídico-principiológica do Estado de Direito, evoluindo-se junto a este. Nesta trajetória evolutiva, ao lado do Estado Liberal, exprimia-se com viés individualista, sedimentada sobre “certeza da legalidade”. Com o Estado Social, ganhou aspecto coletivo, abrangendo exigências de ordem pública e social. E, por fim, imbricada ao Estado Democrático de Direito, preservou a somatória de suas feições conquistadas, sendo complementada e, paradoxalmente, tensionada pelo princípio democrático.

Assim sendo, Tôrres discrimina a evolução histórica da Segurança Jurídica em fases sucessivas que revelam a progressiva complexificação do conceito. Na formação dos primeiros Estados constitucionais, a simples existência de legalidade mínima e a previsão de processos ou procedimentos administrativos e judiciais de proteção de direitos já serviam para definir a Segurança Jurídica. Posteriormente, o conceito passou a abranger os efeitos de estabilidade e preservação de direitos subjetivos, posições jurídicas ou relações jurídicas, geralmente confundidas com direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada. Em fase seguinte, a Segurança Jurídica passou a significar não apenas a certeza do direito, mas também a garantia de isonomia na ação de órgãos e autoridades segundo procedimentos legais previamente estabelecidos. A certeza do direito, então, passou a exigir não apenas a acessibilidade formal, mas também a clareza dos textos normativos, configurando a acessibilidade cognitiva. Por fim, os esforços se direcionaram para compreender a Segurança Jurídica como proteção do próprio ordenamento e das expectativas de confiança legítima, ainda que os sentidos anteriores permaneçam incorporados a este modelo atual de tratamento (TÔRRES, 2019).

Da história e estudo do conceito, costuma-se ver doutrinariamente a associação da Segurança Jurídica a substantivos que exprimem seu conteúdo semântico normativo. A exemplo disso, pelo exposto pelo autor, pode-se associar o instituto com “certeza do direito”, a “estabilidade”, a “isonomia”, a “acessibilidade formal e cognitiva” e a “confiabilidade”. Outros autores⁴, ainda, também arriscam em definições próprias que trazem, ainda, os atributos da

⁴ Para leituras nessa investigação, recomenda-se os juristas Rui Medeiros, Jorge Miranda, José Joaquim Gomes Canotilho e Luís Roberto Barroso no seguintes trabalhos, respectivamente: MEDEIROS, Rui; MIRANDA, Jorge. Constituição portuguesa anotada. Tomo I, Coimbra: Coimbra, 2004, p. 102; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição, 5. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 250; BARROSO, Luís Roberto. Recurso Extraordinário. Violação indireta da Constituição. Ilegitimidade da alteração pontual e casuística da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, Volume III, disponível em <http://www.arco.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volumeiii/recurso-extraordinario-violacao-indireta-da-constituicao-ilegitimidade-da-alteracao-pontual-e-casuistica-dajurisprudencia-do-supremo-tribunal-federal/>. Acesso em 06/11/2023.

transparência, da razoabilidade e da previsibilidade no que diz respeito aos atos da Administração.

Nesse sentido, Humberto Ávila, em obra de referência sobre o tema, compreende e analisa a Segurança Jurídica em estrutura tripartite que identifica três vetores basais: cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade (ÁVILA, 2019). A cognoscibilidade — dimensão estática — refere-se à capacidade dos sujeitos de direito de conhecer material e intelectualmente o Direito, pressupondo sua acessibilidade (publicação adequada, possibilidade de identificação normativa) e inteligibilidade (clareza redacional, determinabilidade de conteúdo, coerência sistêmica). A confiabilidade — dimensão dinâmica retrospectiva — expressa a expectativa legítima de que o Estado manterá comportamentos consistentes e respeitará compromissos assumidos, protegendo situações jurídicas consolidadas. A calculabilidade — dimensão dinâmica prospectiva — permite que o cidadão possa antecipar as consequências jurídicas de suas condutas e das decisões estatais, permitindo o planejamento de vida e a tomada de decisões racionais em previsibilidade (“relativa”, como prefere o autor).

Continuando na busca pela lapidação do conceito e de sua ontologia (razões e valores primordiais), a doutrina ainda destaca outras duas dimensões em que se manifesta o princípio: a objetiva (Segurança Jurídica *stricto sensu*) e a subjetiva (proteção da confiança legítima). À primeira, associa-se a estabilidade do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito, impondo limites à retroatividade de atos do Estado (BIGOLIN, 2007). À segunda, associa-se a previsibilidade, calculabilidade e confiabilidade dos atos futuros, impondo limites para alterações que frustrem expectativas legítimas (BIGOLIN, 2007).

Tais vetores semânticos, no âmbito da tensão estudada, mostram-se como exigências ao legislador reformador, visando orientá-lo e limitá-lo na busca pelo equilíbrio entre estabilidade (proteção do texto promulgado) e adaptabilidade (coerência evolutiva do sistema). Diz-se de “direito à estabilidade máxima da ordem jurídica e da ordem constitucional” (TAVARES, 2025, p. 544). Isso se dá tanto em limitações externas — decorrentes de regras e princípios constitucionais que funcionam como “fatores de calculabilidade, visto que reduzem o espectro de possibilidades de atuação do Poder Legislativo” (ÁVILA, 2019, p. 659) — quanto em limitações internas, derivadas do “dever de coerência” imposto pelo princípio da igualdade em perspectiva temporal, que vincula o legislador à sua atuação passada (ÁVILA, 2019).

4. EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL

O cenário de mutação constitucional brasileira avultada põe em destaque a figura legislativa que lhe serve de meio: as Emendas Constitucionais. Enquanto instrumento jurídico, estas derivam imediatamente do Poder Reformador e mediatamente do Poder Constituinte, constituindo o resultado de uma estrutura sequencial semântica. Cada um dos conceitos possui fins e preceitos que, ao final, influem nas emendas e as justificam. Dessa maneira, para se aferir os valores que orientam o emendamento constitucional - ou, melhor dizendo, que deveriam orientar, numa perspectiva ontológica -, deve-se investigar o Poder Reformador e o Poder Constituinte.

O Poder Reformador, como lhe é claro no nome, refere-se à capacidade de alterar o texto constitucional representativo de decisões fundamentais concretas estruturantes, os pré-compromissos. Enquanto atuante sobre o produto do Poder Constituinte, dele é derivado, a ele subordinado e por ele condicionado (FERREIRA FILHO, 2014), retirando deste tanto sua força quanto suas limitações mediante regras instituídas. Nesta conjuntura, o Poder de Reforma prolonga no tempo a manifestação do ideal Constituinte, representando-o após a Constituição promulgada, dentro das limitações instituídas, não mais em constituição, mas em reconstituição.

Isso se justifica, pois com o tempo, novas tensões, experiências e demandas sociais surgem a desafiar os pré-compromissos antes estabelecidos, impondo a atualização do texto constitutivo da Nação. Isso significa que este poder, enquanto representação das mudanças constitucionais ocorridas no seio da sociedade, age por procuração do povo no emendar da Constituição, visando à vontade geral (ROZNAI, 2017 *apud* LIMA, 2018). Assim, o Poder de Reforma é poder singular dotado de alta carga democrática, orientado à função de expressão do "dissenso constitutivo das sociedades" (LIMA, 2018).

Quanto ao Poder Constituinte, termo cunhado por Emmanuel Joseph Sieyès, representa "o poder conferido a uma nação para fundar uma nova ordem constitucional, da qual os poderes constituídos retiram sua legitimidade para atuar" (LIMA, 2018). Não em reforma, mas em fundação, o Poder Constituinte não se encontra embasado no ordenamento anteposto, tratando-se, ao revés, de força disruptiva da ordem vigente. Revolucionário como é, o poder afere sua legitimidade não no procedimento que o rege, mas em quem se põe em sua titularidade e na eficácia com que o titular expressa sua vontade.

Nesse viés, a questão da titularidade do Poder Constituinte revela-se intimamente ligada ao problema da soberania, que modernamente passou ao povo - e por representação. Disso decorre a reafirmação da soberania popular pelo princípio democrático, resgatado pelo Estado Democrático de Direito. Para a legitimidade do Poder Constituinte e da Constituição resultante, recorre-se à realização do princípio democrático:

O que importa considerar, antes de tudo, na sua emergência [poder constituinte], não são suas propriedades formais (ilimitação, incondicionalidade ou o que for), mas se de fato a experiência política de que emerge está saturada de valores democráticos. A necessária incorporação desses valores para que se reconheça um Poder Constituinte, no entanto, já produz a demanda de submeter esse poder a um quadro normativo que, ao fim e ao cabo, redunde em limites para sua agência. (ARAÚJO, 2013, p. 376 *apud* LIMA, 2018, p. 88).

Assim, na investigação sobre o Poder Reformador mediante o Poder Constituinte no estudo da ontologia do instrumento das emendas constitucionais com fim de averiguar seu valor fundamental, destaca-se a democracia. Nessa esteira de inteligência, Lima expõe que

o caráter democrático do poder constituinte não se exaure na finalidade de legitimar o novo texto constitucional, mas também está presente nas formas pelas quais as condições de emergência de futuros processos constituintes são positivadas constitucionalmente, bem como nos momentos de reforma constitucional (LIMA, 2018, p. 89).

Então, estendendo-se tal raciocínio às emendas constitucionais enquanto resultado de uma estrutura sequencial semântica, afere-se serem estas força evolutiva democrática responsável por conectar a Constituição ao tempo e à sociedade (LIMA, 2018), orientada aos fins e em compatibilidade com a estrutura do Estado Democrático de Direito. As emendas, portanto, não constituem mera técnica de ajuste textual, mas expressão democrática qualificada que permite ao texto constitucional acompanhar transformações sociais em ruptura parcial e reconstituente da ordem jurídica, mantendo viva a legitimidade do pacto constitucional originário.

Trata-se, em vetores, de disrupção para contextualização e representação para legitimação. A figura legislativa expressa a necessidade de mudança, mas apenas se legitima pelo princípio democrático mediante participação/representação da soberania popular. Em diálogo com o princípio da Segurança Jurídica, enquanto disrupção, o emendamento constitucional tensiona a Segurança Jurídica com força descontinuísta visando mudança. No entanto, enquanto representação para participação, a figura harmoniza-se com a confiabilidade

jurídica, revelando-se como pressuposto do crédito de confiança para a submissão ao ordenamento que unifica e pacifica as relações sociais.

5. TENSÃO ONTOLÓGICA: UM (BREVE) RETORNO AO EMBATE ENTRE CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA

O "estudo ou conhecimento do Ser, dos entes ou das coisas tais como são em si mesmas, real e verdadeiramente" (CHAUÍ, 2000) é o que se entende por ontologia. Dessa forma, ao se pensar em análise ontológica da tensão entre Segurança Jurídica e Emendamento Constitucional, pretende-se interpretar e aplicar a essência dos conceitos - sua origem, natureza, sentido e fins -, cotejando-os à luz da questão proposta. Isto é, qual seja o âmago da interação entre Segurança Jurídica e as Emendas Constitucionais, no Estado Democrático de Direito brasileiro, e qual seja seu resultado enquanto vetores semântico-normativos para o processo constitucional legislativo.

Em breve retomada, tem-se o Estado Democrático de Direito, como contexto e estrutura, por sua vez informado e plasmado pelo Constitucionalismo, enquanto significado e técnica, a albergar e orientar ambos os demais institutos, conferindo-lhes razão final e suporte estrutural. Como razão final (ou sentido), destacou-se a proteção e efetivação dos Direitos Fundamentais, em síntese. Como suporte estrutural (ou tangibilidade), tem-se os procedimentos e instrumentos jurídicos que conferem forma e concretização aos institutos.

Nessa tessitura, a Segurança Jurídica, postulada como princípio constitucional, manifesta-se nos vetores balizadores da estabilidade, previsibilidade e confiabilidade. Na seara legislativa constitucional, tais vetores evidenciam-se na demanda por uma "estabilidade máxima do ordenamento constitucional", fundamentando demandas e procedimentos que vão de encontro à atividade do legislador em Poder Reformador. Este, por fim, representado pelas Emendas Constitucionais (como seu objeto) e marcado pela força constituinte, responde à necessidade de atualizar o texto constitucional frente às novas exigências do povo — titular da soberania constituinte — quando diferem dos pré-compromissos firmados.

Assim sendo, emerge-se a questão do conflito deflagrado. De um lado, as normas reformadoras expressam necessidade de evolução e flexibilidade para que o texto acompanhe mudanças da sociedade. De outro, o princípio preza pela continuidade e previsibilidade do

sistema jurídico, impondo limites que visam evitar ruptura ou desequilíbrio da ordem constitucional. É, pois, um grande desafio para a teoria constitucional que, quando compreendido, ilumina as sendas para um refinamento da atividade legislativa constitucional.

Para “resolver” esse conflito, interpreta-se segundo a interação existente entre conceitos outros, o Constitucionalismo e a Democracia, que, servindo de alicerce àqueles, conduzem a um modelo de análise do impasse analisado. Disputando entre si há mais tempo, são estes conducentes a fornecer solução já doutrinariamente construída e discutida - embora não pacífica. Nesta esteira de intelecção, associa-se a Segurança Jurídica ao Constitucionalismo por se impor com função limitadora da atuação do poder de reforma que, por sua vez, associa-se à Democracia, enquanto representante da força constituinte. Em outros termos, pensar poder constituinte é pensar democracia (NEGRI, 2002) e pensar em Segurança Jurídica é pensar nas "amarras rígidas do direito (ou do constitucionalismo)" (CHUEIRI, 2013).

O Constitucionalismo orienta "como", "quando" e "sobre o quê" poderá o povo, em democracia, legislar sobre si através da Constituição (constitucionalismo técnica) resultante do Poder Constituinte que significa onipotência e nenhuma limitação, atuando em favor da soberania popular. O cenário é, portanto, de atrito, consoante elucida Chueiri:

Enquanto a democracia significa a vontade absoluta do povo (ou das maiorias populares), o constitucionalismo significa a limitação dessa vontade. O constitucionalismo relaciona-se à forma (da limitação do poder absoluto do povo) e ao conteúdo (instituições distintas dotadas de autoridade legítima e no exercício das suas funções tomam decisões) da comunidade política constituída (por meio da Constituição). (CHUEIRI, 2024, p. 43,44)

Nesse sentido, alinha-se à autora quanto à premissa da “inexorabilidade do vínculo entre constitucionalismo e democracia e da sua tensão entre estas categorias” (Chueiri, 2024, p. 40). Contudo, acresce-se-lhe à compreensão do conflito segundo uma lógica de tensão interna, análoga à teoria interna das restrições aos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, não haveria democracia "pura" limitada externamente por um constitucionalismo também “puro”, mas antes um constitucionalismo democrático cuja própria natureza já incorpora elementos de estabilidade (constitucionalismo) e mudança (democracia) como dimensões cooriginárias.

A reflexão dá-se em torno da semântica dos termos que encontram o fim comum da proteção dos Direitos Fundamentais e na compreensão do Constitucionalismo não somente enquanto técnica formal, mas também como conteúdo substantivo. Nessa compreensão, os

elementos não se dissociam ou interseccionam como externos, mas interagem para a formação de uma única estrutura normativa, ainda que em inexorável conflito por seus demais atributos incomuns.

A tensão, portanto, é característica estruturante dos conceitos. O constitucionalismo, em verdade, não constitui óbice à democracia, podendo exibi-la e reafirmá-la quando da proteção e efetivação de seus pré-compromissos. Entender isso é realçar a própria escolha da nação pela Constituição como instrumento de garantia de seus interesses. O constitucionalismo reafirma a democracia quando institui não só a proteção, mas mecanismos de salvaguarda das minorias (Chueiri, 2010), garantindo que a liberdade positiva de participar da formação da vontade estatal pressuponha a liberdade negativa, isto é, que o Estado não tolha direitos de expressão, imprensa, associação e religião (MATTEUCCI, 1998).

Assim, "hoje o Constitucionalismo não é outra coisa senão o modo concreto como se aplica e realiza o sistema democrático representativo" (MATTEUCCI, 1998), de forma que o conflito permanente é, em verdade, produtivo (CHUEIRI, 2010). Em outros termos, a solução existente no conflito entre Constitucionalismo e Democracia é a de uma *fricção harmônica produtiva*. Fricção, pois se entende o conflito como ínsito aos conceitos; harmônico, pois deflagra-se a tensão como interna, considerando-os em unidade; e, produtiva, pois que atuam para concretização de seu fim em comum, reforçando o Estado Democrático de Direito.

Com isso em vista, passando à análise da tensão entre Segurança Jurídica e Emendas Constitucionais, observa-se que as restrições impostas pelo primeiro conceito servem não para refrear o segundo, mas para refiná-lo e direcioná-lo ao que há de mais condizente com os fins do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, com suas próprias ontologias. Trata-se das limitações materiais e formais, bem como das demandas pela qualidade e quantidade dos textos aprovados no instante em que o princípio da Segurança Jurídica manifesta-se na base do procedimento legal das Emendas Constitucionais.

Os limites materiais dizem respeito ao *discrímen* de cláusulas pétreas que não podem ser alteradas, protegendo certos temas e consagrando hierarquia de normas e valores constitucionais. E os limites procedimentais referem-se ao estabelecimento de regras de quórum qualificado e dupla aprovação em cada Casa Legislativa, diferenciando normas constitucionais das infraconstitucionais por meio de processo mais oneroso, desestimulando alterações frequentes em proteção de minorias e assegurando representação dos interesses coletivos.

Neste viés, as limitações ao poder de reforma justificam-se como salvaguarda do interesse coletivo expresso na Constituinte originária contra maiorias legislativas conjunturais, "contra as imperfeições [políticas] futuras às quais os legisladores estarão sujeitos" (WALDRON, 1999 *apud* LIMA, 2018). Visa-se defender decisões perenes de inclinações efêmeras, valores gerais e axiais de interesses individualizados. Como exemplifica Matteucci, "estes freios têm por fim limitar a liberdade de legislar e de atuar dos grupos políticos governantes, escolhidos pela maioria dos eleitores. (...) defendem a maioria da tirania de quem, de outro modo, agiria em nome próprio" (Matteucci, 1998, p. 257).

Outrossim, além dos procedimentos, cumpre destacar as exigências do princípio ao legislador quanto à qualidade e quantidade de sua atividade. Quanto à qualidade, atuam os princípios da clareza, da acessibilidade, da eficácia e da efetividade (Júnior, 2006). Tais exigências traduzem-se, concretamente, na cognoscibilidade e inteligibilidade normativas já expostas: o legislador reformador deve produzir emendas acessíveis aos cidadãos — mediante publicação adequada e possibilidade de identificação no sistema — e inteligíveis — mediante redação clara, determinável e coerente com o ordenamento preexistente. Neste viés seria, aliás, uma análise da expressão “comum acordo” inserida na EC nº 45 como condição para dissídios coletivos.

E, quanto à quantidade, denuncia-se que "a superabundância de leis, decorrente do furor legiferante do detentor do poder político, torna inviável o conhecimento do direito a ser seguido" (Nunes, 2007, p. 309), ferindo a cognoscibilidade e a estabilidade, lembrando-se que esta é alicerce para um processo de autogoverno democrático e concretização de pré-compromissos, especialmente relacionados com direitos das minorias (Dixon, 2011), e portanto, com o fim comum a todos os conceitos estudados.

No âmbito constitucional brasileiro, embora diz-se sobre “ausência de mudanças no conteúdo substantivo da Constituição” (Melo, 2013, 199-200), ainda se diz sobre “baixa taxa de inércia constitucional na forma de regras lenientes de emendamento” (Melo, 2013, 192)⁵. Assim, o excesso de emendas pode não representar de imediato preocupação quanto à cognoscibilidade, mas o faz quanto à estabilidade, entendendo-a à luz das expectativas legítimas dos cidadãos, corroendo a confiabilidade institucional.

⁵ Apesar do entendimento majoritário pela rigidez da Constituição Cidadã, o autor demonstra a leniência alegada mediante perspectiva comparativa internacional, sem embargo da interna constatação das mais de 140 emendas aprovadas em 37 anos da Constituição.

Noutro giro, o Poder Reformador denuncia que a estabilidade não se torne imutabilidade em uma tensão que, em verdade, apenas reforça a essência da Segurança no sentido de um “desenvolvimento normativo estável, moderado e consistente (calculabilidade por meio da continuidade)” (Ávila, 2019, p. 732). Isso pois uma “estabilidade máxima”, consoante Tavares, “não deve ser confundida (...) com estancamento do Direito” (Tavares, 2025, p. 544). Além disso, enquanto representação para legitimação, o poder de reforma dialoga e aprofunda a demanda por confiabilidade do Direito haja vista o imperativo da legitimidade como pressuposto da confiança, o que somente a soberania popular concretizada pode fornecer.

Deste modo, em suma ontológica, a Segurança Jurídica, enquanto em interação com o emendamento constitucional, imprime-lhe restrições e orientações, enquanto este, na relação com o princípio, insurge-se dando rumos a uma evolução disruptiva e demandando procedimentos participativos. Este denuncia a necessidade de mudança e legitimação, aquele denuncia a imprescindibilidade da estabilidade, porém ambos sempre mirando na finalidade que lhes é proposta pelo Estado Democrático de Direito: a proteção, garantia e efetivação das liberdades e direitos fundamentais.

Assim como o Constitucionalismo para com a Democracia, a Segurança Jurídica garante a estrutura e proteção para que o Emendamento Constitucional ocorra de acordo com os fins que ambos representam, fornecendo os contornos sobre os quais o Poder Reformador se debruça. A tensão entre ambos não é externa e catastrófica, mas interna e frutífera, caracterizando-se como fricção harmônica produtiva na qual estabilidade e mudança refinam-se reciprocamente na busca pela proteção dos direitos fundamentais como fim comum.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No trajeto realizado, buscou-se compreender a natureza da interação entre a Segurança Jurídica e o processo de emendamento constitucional, contextualizando-a no âmbito do Estado Democrático de Direito brasileiro e de seu projeto de afirmação da cidadania. A investigação partiu da Constituição de 1988 — marco da transição democrática e da consolidação dos direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais trabalhistas — para analisar a tensão entre dois institutos que coexistem em sua estrutura normativa: a Segurança

Jurídica, que demanda estabilidade e previsibilidade, e o poder de reforma constitucional, que expressa a necessidade democrática de evolução participativa do texto.

Conforme demonstrado, a Segurança Jurídica não constitui obstáculo ao emendamento constitucional, mas atua como refinador do processo de reforma. Seus vetores — estabilidade, previsibilidade e confiabilidade — não impedem a mudança, mas orientam sua qualidade, assegurando que as alterações constitucionais respeitem os limites materiais (cláusulas pétreas), observem os procedimentos qualificados estabelecidos e mantenham coerência com o projeto axiológico originário da Constituição. Nesse sentido, as limitações impostas pela Segurança Jurídica ao poder reformador servem não para refreá-lo, mas para direcioná-lo à proteção e efetivação dos direitos fundamentais — finalidade última do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, as emendas constitucionais expressam força democrática essencial, permitindo que o texto constitucional acompanhe as transformações sociais, econômicas e culturais sem necessidade de ruptura total da ordem jurídica. Essa capacidade de adaptação é fundamental para a longevidade e legitimidade da Constituição, evitando seu engessamento e a consequente desconexão entre o direito positivado e a realidade social.

A análise ontológica desenvolvida revelou que a relação entre Segurança Jurídica e emendamento constitucional não se caracteriza como conflito catastrófico e externo, mas como tensão interna e fecunda. Trata-se de fricção harmônica produtiva na qual estabilidade e mudança refinam-se reciprocamente, à semelhança da tensão cooriginária identificada entre Constitucionalismo e Democracia. Ambos os institutos compartilham a mesma finalidade: a proteção, garantia e efetivação dos Direitos Fundamentais - sustentáculo da cidadania como status jurídico-político que assegura participação democrática e acesso efetivo a direitos.

Essa conclusão ontológica, contudo, não esgota a problemática. Embora a essência dos institutos permita identificar sua compatibilidade teórica e sua orientação comum aos fins do Estado Democrático de Direito, a realidade prática pode apresentar descompassos significativos. O avultado número de emendas constitucionais promulgadas desde 1988 — com destaque para o recorde de 14 emendas em 2022 e o total de 144 alterações até o momento —, bem como Propostas de Emenda e Emendas controvertidas impõem reflexão sobre a quantidade, qualidade e legitimidade desse processo reformador à luz dos vetores da Segurança Jurídica e do Poder (Constituinte) Reformador.

Nesse contexto, permanece latente a necessidade de estudos empíricos que verifiquem, concretamente, se o emendamento constitucional brasileiro tem observado os padrões de qualidade legislativa exigidos pela Segurança Jurídica (clareza, acessibilidade, eficácia e efetividade) e se tem respeitado as condições de legitimidade do poder reformador. Mais especificamente no âmbito trabalhista — tema central desta revista —, cabe investigar se as sucessivas reformas constitucionais têm reforçado ou fragilizado a proteção dos direitos sociais e a concretização da cidadania, ou se têm sido instrumentalizadas para flexibilizar garantias fundamentais sob o pretexto de "modernização" do ordenamento.

Somente mediante esse aprofundamento empírico será possível confirmar se a harmonia tensional ontológica identificada neste estudo se reflete na prática constitucional brasileira, ou se o excesso quantitativo de emendas tem comprometido a qualidade do processo democrático de reforma, ameaçando tanto a Segurança Jurídica quanto a concretização do projeto de cidadania inscrito na Constituição de 1988. Resta, portanto, o convite — ou, antes, o desafio — à comunidade acadêmica, especialmente aos acadêmicos, para que prossigam na investigação dessas questões fundamentais à saúde do Estado Democrático de Direito brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARATO, Andrew. *Post Sovereign Constitutional Making: learning and legitimacy*. Oxford University Press, 2016.

ÁVILA, Humberto. *Teoria de Segurança Jurídica*. 5 ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2019.

BEÇAK, Rubens. Estado de direito, formas de Estado e constituição. *Revista Em tempo*, v. 10, p. 85-98, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11ª edição. Brasília: Editora UnB, 1998.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 1995.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. *Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte*. 2010.

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 58, 2013.

CHUEIRI, Vera Karam de. *Constitucionalismo Radical: Percursos de Constitucionalismo e Democracia*. Belo Horizonte: Dialética, 2024.

DIXON, Rosalind. Constitutional amendment rules: a comparative perspective. *Comparative constitutional law*, v. 1, p. 96-111, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida. *Direito adquirido a regime jurídico: confiança legítima, Segurança Jurídica e proteção das expectativas no âmbito das relações de direito público*. Orientador: Dr. Manoel Jorge e Silva Neto. 2012. 199 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2012.

HORTA, José Luiz Borges. *Horizontes Jusfilosóficos do Estado de Direito: uma investigação tridimensional do Estado liberal, do Estado social e do Estado democrático, na perspectiva dos direitos fundamentais*. 2002. Orientador: Joaquim Carlos Salgado. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-96KQMD>; acesso em: 31/07/2024.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da Segurança Jurídica. *Revista da EMERJ*, v. 9, n. 35, 2006.

LIMA, Jairo Néia. *Democratização do controle de constitucionalidade: análise das emendas constitucionais no Brasil pós-1988*. 2018. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.2.2018.tde-13112020-154927. Acesso em: 2023-08-26.

MELO, M. A. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à "megapolítica". *Novos estudos CEBRAP*, n. 97, p. 187–206.

MORAES, Ricardo Quartim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *Revista de informação legislativa*, v. 51, n. 204, p. 269-285, 2014.

NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Dp&A editora, 2002.

NUNES, Jorge Amaury Maia. *Segurança Jurídica*. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, n. 6, 2007.

SILVA, Ênio Moraes da. O Estado democrático de direito. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 167, p. 213-229, jul.2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/794>

SOUSA, José Pedro Galvão de. *Obras seletas III: Direito Natural, Direito Positivo e Estado de Direito e O Estado tecnocrático*, Livro I, capítulo VII, item 1. In: CDB. 2022.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional tributário e Segurança Jurídica: metódica da Segurança Jurídica do sistema constitucional tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais.

Submetido em 08.10.2025

Aceito em 15.10.2025